

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1999

## INFORMES DE EVALUACIÓN

### Tema 4 del programa

**Para examen**



Distribución: GENERAL

**WFP/EB.3/99/4/2**

30 agosto 1999

ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME RESUMIDO DE EVALUACIÓN DE LAS OPERACIONES DE LA FLOTA ESTRATÉGICA DEL PMA EN LA REGIÓN DE LOS GRANDES LAGOS<sup>1</sup>

### RESUMEN

Los primeros camiones de una flota estratégica del PMA iniciaron sus operaciones en la región de los Grandes Lagos a finales de 1996. A finales de ese año, se había desplegado un total de 56 camiones. Posteriormente se aumentó la capacidad de transporte al añadir a la flota 20 remolques de dos ejes. A diferencia de los arreglos establecidos con respecto a flotas anteriores en Etiopía y en Uganda, según los cuales el PMA se encargaba directamente de las operaciones, la gestión cotidiana de la Flota Estratégica de los Grandes Lagos corrió a cargo de empresas privadas de transporte contratadas por el PMA. Las conclusiones a las que ha llegado la misión confirman la importancia de la Flota, sobre todo en Rwanda, en donde durante 1997 transportó un 66,5% de todas las entregas del PMA.

La misión ha comparado los costos de las operaciones bajo tres modelos teóricos: a) subcontratación de la gestión de la flota, al igual que en virtud del acuerdo actual; b) gestión directa de la Flota por el PMA; y c) utilización del transporte privado disponible. Se halló que los costos unitarios eran ligeramente inferiores cuando el PMA gestionaba la flota directamente en comparación con el sistema actual de subcontratación. No obstante, la diferencia es marginal y dada la incertidumbre en cuanto a algunos de los datos, la misión llegó a la conclusión de que los costos unitarios bajo ambos arreglos eran parecidos. Con respecto a la utilización del sector privado de transporte de distancias cortas, la misión consideró que era difícil establecer comparaciones, habida cuenta de que por lo general las empresas privadas se negaban a desplazarse en terreno difícil y en donde no estuviese garantizada la seguridad, condiciones bajo las que se exige a menudo que intervenga la Flota Estratégica. La misión ha facilitado una lista de una serie de cuestiones que han de abordarse a fin de mejorar las operaciones actuales. Asimismo, ha tratado de determinar los requisitos para que se repita con éxito en otras regiones la puesta en práctica del concepto de Flota Estratégica.

<sup>1</sup> La misión estaba integrada por dos consultores del PMA: un Economista del Transporte en el puesto de Director de equipo y un Planificador de Flotas.

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, OEDE:                      A. Wilkinson                      tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluaciones:              S. Green                      tel.: 066513-2032

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjense al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2641).



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ERRA	Eritrean Relief and Rehabilitation Agency (Organismo de Eritrea de socorro y rehabilitación)
GDC	Glen D. Cohen and Company
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
UCTU	Uganda Co-operative Transport Union
WTOU	Operación de transporte del PMA en Uganda



## INTRODUCCIÓN

1. En 1996, el PMA decidió establecer una Flota Estratégica en la región de los Grandes Lagos a condición de que se llevara a cabo una evaluación global al respecto tras los dos primeros años de las operaciones.

### Tamaño y composición de la Flota Estratégica

2. La Flota Estratégica del PMA, desplegada en el polo de los Grandes Lagos para la distribución secundaria, está integrada por 40 camiones HINO de una capacidad de carga de 15 toneladas para el transporte de distancias medias y largas y 16 camiones Bedford (4 x 4) de 6 toneladas para el transporte de corta distancia y las operaciones en terreno difícil. Ya se habían utilizado todos los vehículos en otras situaciones de urgencia (en Pakistán y en Bosnia, respectivamente).
3. A fin de aumentar la capacidad de carga y la flexibilidad operacional de la Flota Estratégica, en junio de 1998 se añadieron a la Flota Hino 20 remolques de dos ejes y de una capacidad de carga de 15 toneladas cada uno, que se adquirieron con los fondos del presupuesto para las operaciones especiales del PMA. Se utilizaron los mismos fondos para el suministro de dos talleres en contenedores móviles y otras piezas fundamentales de equipo de apoyo.
4. En el momento en que se llevó a cabo la evaluación, la gravedad y la complejidad de la situación de urgencia regional en Rwanda se habían atenuado considerablemente, si bien la situación de la seguridad en la región seguía siendo muy inestable. La evaluación brinda una oportunidad para valorar los acontecimientos y para reflexionar sobre las necesidades futuras con respecto al despliegue de la Flota. Por otra parte, ha transcurrido suficiente tiempo para permitir, en particular, que se lleve a cabo debidamente una evaluación de las operaciones de la Flota y de las repercusiones sobre los suministros de socorro regionales.

### Objetivos de la evaluación

5. El objetivo primordial de la evaluación era examinar la eficacia y la rentabilidad de la Flota Estratégica a fin de determinar si merecía la pena repetir en el futuro la aplicación del concepto de una flota propia en operaciones de urgencia complejas. En el caso de que se considerase viable la repetición de la puesta en práctica del concepto, la misión formularía recomendaciones en particular con respecto a la gestión de la flota.

### Alcance de la evaluación

6. Las conclusiones de la misión se basan en documentos compilados en la sede del PMA y en las oficinas sobre el terreno en la región de los Grandes Lagos, así como en información adquirida en entrevistas y gracias a observaciones personales formuladas durante una visita sobre el terreno a Uganda, Rwanda y Burundi. Todo lo anterior permitió a la misión determinar:
  - a) los logros de la Flota Estratégica actual (Recuadro núm. 1);
  - b) las deficiencias con respecto al despliegue y al rendimiento de la Flota Estratégica (Recuadro núm. 2);
  - c) las cuestiones que han de abordarse para mejorar el sistema actual de despliegue de la Flota Estratégica (Recuadro núm. 3);



- d) las condiciones y/o características relativas al entorno en el que se realiza el despliegue que faciliten el establecimiento de la Flota Estratégica y las operaciones (Recuadro núm. 4); y
- e) las posibilidades de establecer otras Flotas Estratégicas en general (Recuadro núm. 5).

## **RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES QUE SE DESPRENDEN DE LA EVALUACIÓN**

### **Ejecución de la Flota**

7. La administración cotidiana de la Flota Estratégica se llevó a cabo mediante un acuerdo de gestión indirecta en virtud del cual se subcontrataron empresas privadas de transporte para administrar, explotar y mantener segmentos de la flota en nombre del PMA.
8. En noviembre de 1996 la oficina regional del PMA y la Uganda Co-operative Transport Union Ltd. (UCTU) concluyeron un acuerdo con vistas a la administración regional de la flota Hino. Con respecto a los camiones Bedford, el PMA elaboró un acuerdo con RIO Holding International Ltd. en diciembre de 1996.
9. La decisión de subcontratar la gestión de la flota estuvo impulsada por un deseo de mejorar al máximo la eficacia operacional. Asimismo, en el momento del despliegue de la flota a finales de 1996, debido principalmente a una escasez de recursos técnicos y humanos en las oficinas del PMA sobre el terreno, el PMA en Uganda no estaba en condiciones de asumir la responsabilidad de la gestión de la Flota. La necesidad urgente de que la Flota comenzase a funcionar, junto con la necesidad subyacente de mejorar el rendimiento y la eficacia en función de los costos de las operaciones de la Flota motivaron el acuerdo de subcontratación de la administración.
10. La responsabilidad global con respecto a la supervisión de la Flota recaía en la oficina regional del PMA en Kampala y suponía entre otras cosas encargarse de la asignación de misiones a la Flota, el seguimiento de su despliegue, la programación de las actividades de mantenimiento y la formación de la mano de obra. Un director regional de la flota del PMA y un técnico con sede en Kampala se repartieron dicha responsabilidad.
11. Durante el período sometido a examen, la Flota Estratégica se desplazó por todo el polo de los Grandes Lagos, abarcando Uganda, Rwanda, Burundi, el Congo Oriental y Tanzania, y trabajó casi exclusivamente en las zonas más inseguras, lo que da una idea clara de la validez y la versatilidad del concepto de Flota Estratégica.
12. Si bien el PMA concibió debidamente la Flota en el ámbito del proyecto, hubo deficiencias con respecto a la ejecución. Por ejemplo, transcurrió un período de tiempo bastante largo entre la adquisición de los activos operativos de la Flota Estratégica y el envío del personal supervisor técnico del PMA sobre el terreno. Como resultado, se carece por lo general de expedientes sobre el mantenimiento con respecto al primer año de la explotación de la Flota.

### **Justificación del proyecto y función de la Flota Estratégica**

13. En el Recuadro 1 que figura a continuación se resumen los logros principales de la Flota Estratégica del PMA.



### **Recuadro 1: Logros relacionados con el establecimiento de la Flota Estratégica del PMA**

#### De cara al exterior:

- Una puesta en marcha relativamente rápida de las operaciones mediante la subcontratación de la gestión de la flota, incluso si puede que las empresas contratadas no sean comparables a las mejores del mercado internacional. La contratación de empresas locales estuvo motivada por el objetivo de desarrollar las capacidades locales.
- Disponibilidad de una capacidad adicional de transporte de gran utilidad para las operaciones secundarias de socorro de urgencia en zonas inseguras.
- Cumplimiento relativamente puntual de los objetivos fijados por el PMA en cuanto a la distribución de los alimentos.
- El establecimiento de la gestión de la Flota fue lo suficientemente flexible como para responder a las exigencias de los despliegues generalizados de la flota dentro del polo.
- La subcontratación en el ámbito local condujo a la creación de capacidades nacionales y a la formación de la administración mediante el diálogo y la colaboración continuos con las sociedades gestoras de la Flota contratadas.
- Intercambio de experiencias entre el PMA y las empresas administradoras de la Flota.
- Creación de un sentido de compromiso y de una asociación estratégica cada vez más eficaz con el sector privado, lo que es indispensable para responder a futuras necesidades operacionales.

#### Con respecto al PMA:

- El enfoque de la subcontratación contribuyó a reducir al máximo los compromisos del personal del PMA en lo que respecta a la dirección y la gestión de la Flota sobre el terreno y en la sede sólo se necesitó un personal de apoyo mínimo.
- Adquisición de experiencia a la hora de movilizar y gestionar los mecanismos de despliegue de la flota en el interior del polo en el ámbito de la oficina regional del PMA.
- Movilización por el PMA de los recursos financieros exigidos para el despliegue inicial y ampliado de la Flota y para las operaciones cotidianas.

14. En un análisis de la situación regional del sector del transporte durante 1994 se confirmó que la capacidad de transporte existente era insuficiente para la operación prevista y que se tenía que encontrar una solución alternativa. Aunque se arrendaron y se trajeron a la región flotas extranjeras (Nabresco, GDC, WTOU, ERRA), éstas se eliminaron gradualmente. La inseguridad de la región aumentó, lo que condujo a un incremento de las tasas de transporte.

15. Si bien el retorno de los refugiados de Rwanda hacia finales de 1996 supuso una disminución gradual de las necesidades en cuanto a transporte de larga distancia, la Flota Estratégica demostró ser esencial para las distribuciones de distancias cortas realizadas por el PMA desde los principales almacenes de la región. No obstante, la grave escasez de capacidad de transporte para distancias cortas es aún manifiesta hoy en día: los camionistas privados elegidos no han contestado todavía a las peticiones más recientes de presupuestos (finales de 1998, principios de 1999) con respecto al transporte de socorro alimentario entre los almacenes del PMA y lugares inseguros para la distribución.



16. Se respondió a las necesidades en cuanto a entregas en distancias largas, sobre todo en operaciones transfronterizas, gracias a la flota comercial especializada y a acuerdos de contratación sobre el terreno que se caracterizan por un aumento de la capacidad de transporte en distancias largas.
17. En realidad, el despliegue de la Flota Estratégica contribuyó a que el PMA cumpliera su mandato, es decir, responder de forma rápida y eficaz en función de los costos a situaciones de urgencia y contribuir al mismo tiempo a construir activos y a fomentar la autosuficiencia de los países destinatarios.
18. Demostró, en particular en lo que respecta a la empresa UCTU (encargada del componente Hino), que el arreglo de la subcontratación contribuyó a formar empresarios, empleados y conductores más calificados. El personal del PMA sobre el terreno ha advertido una mejora de la capacidad de gestión de UCTU con el paso del tiempo.
19. En lo que respecta a la gestión de la flota Hino, por consiguiente, la flexibilidad del despliegue de los camiones y el rendimiento del volumen fueron satisfactorios en su conjunto. Por otra parte, la baja tasa de aprovechamiento resultante de los problemas recurrentes de falta de combustible, repuestos y mantenimiento en relación con las operaciones de los camiones Bedford en Uganda, indican una falta de compromiso y/o capacidad de planificación por parte de la empresa RIO.
20. En 1997, la Flota Estratégica transportó un total de 90.000 toneladas. En 1998 el volumen disminuyó casi en la mitad (un 48%) y pasó a 47.000 toneladas, lo que representó aproximadamente 6,9 millones de toneladas-kilómetros con respecto a 4,1 millones de toneladas en 1998. Cuando las cantidades se miden en toneladas-kilómetros la reducción es menos pronunciada (un 41%). Esta disminución del rendimiento del volumen se debió principalmente al despliegue de 10 unidades de la Flota Hino en Liberia.
21. Mediante el despliegue en todos los países de la región de los Grandes Lagos, sobre todo en zonas inseguras de difícil acceso para el transporte comercial, ambos componentes de la Flota Estratégica (Hino y Bedford) cumplieron su cometido estratégico, es decir, subsanar la falta de transporte en situaciones de urgencia. Por ahora, el arreglo de su contratación ha resultado tener éxito. De hecho, según la opinión unánime del personal del PMA sobre el terreno y de representantes de los socios de ejecución, tales como el Norwegian Refugee Council (Consejo de Noruega para los refugiados), la distribución secundaria sin la Flota Estratégica hubiera sido bastante difícil y costosa (Uganda), o imposible (Rwanda).
22. La parte total de entregas realizadas por el PMA en la región pone de relieve su importancia primordial para la distribución secundaria. En Rwanda, la Flota fue la piedra angular de la operación de urgencia del PMA, y transportó el 66,5% de las entregas a partir de los almacenes principales en 1997 y el 31,3% en 1998.
23. En estos dos años, el componente Hino de la Flota efectuó un 38,5% de la distribución total y el componente Bedford un 24,2%.
24. La combinación actual de la Flota de camión y remolque, que permite una capacidad de carga de 15 a 30 toneladas, es perfecta desde el punto de vista operacional. Al poder disponer del mecanismo de remolque, se puede utilizar para transporte tanto en distancias cortas como en distancias largas. Asimismo se ajusta a las medidas regionales planificadas con respecto a las limitaciones en cuanto a la carga con ejes.
25. Como resultado de la política de liberalización económica y los programas de privatización de los Gobiernos de Uganda y Rwanda, el sector privado del transporte por camiones se está expandiendo. Se han desarrollado iniciativas privadas en torno al



transporte para distancias largas y al transporte con vehículos ligeros. Es probable que las exigencias futuras de transporte de larga distancia en la región de los Grandes Lagos se resuelvan mediante el alquiler de flotas comerciales, lo que no descarta que surjan limitaciones ocasionales de la capacidad debido a situaciones de urgencia extraordinarias.

26. Las normas de concesión de licencias y de matriculación de vehículos podrían plantear problemas de despliegue de la flota en el interior de los polos. A fin de facilitar el despliegue transfronterizo de la Flota Estratégica, la misión recomienda que el PMA elabore un Memorando de Entendimiento, que habrá que examinar con los gobiernos interesados. En el Memorando de Entendimiento se debería estipular que la Flota Estratégica no pertenece a un país concreto sino que es un arreglo regional.

### Eficacia operacional de la subcontratación de la gestión

27. Al examinar los aspectos prácticos de las operaciones, sobre todo en lo que respecta a la disponibilidad de la flota, su vida útil y al aprovechamiento de la capacidad, se establecieron los siguientes indicadores clave:

<b>Eficacia de la gestión operacional — Indicadores clave (valores medios en porcentajes)</b>				
	<b>Flota Hino administrada por UCTU</b>			<b>Flota Bedford Administrada por RIO</b>
	<b>Rwanda</b>	<b>Burundi</b>	<b>Uganda</b>	<b>Uganda</b>
Disponibilidad	85,1	88,5	100	100
Vida útil	87,9	94,45	82,73	92,5
Tasa de aprovechamiento de la flota	64 <sup>1</sup>	67 <sup>2</sup>	71	57

<sup>1</sup> Cada 7 meses.

<sup>2</sup> Promedio cada 8 meses de actividades normales, salvo las operaciones de apoyo con transporte aéreo.

28. De las tasas de aprovechamiento de la Flota relativamente bajas se desprende lo siguiente: cabe poner en tela de juicio la profesionalidad y el compromiso de las sociedades gestoras actuales; y el enfoque de la gestión es reactivo en vez de ser previsor y proactivo.
29. La visita sobre el terreno de la misión a la flota Bedford explotada en Gulu, en el Norte de Uganda, confirmó los fallos empresariales deducidos anteriormente de la baja tasa de aprovechamiento de la Flota. El día de la visita, la Flota Bedford estaba inactiva debido a falta de combustible. Entre otros de los problemas observados cabe mencionar el retraso de los pagos a los conductores, una falta manifiesta de dinero en efectivo y una escasez recurrente de combustible que da lugar a una corta vida útil y a períodos prolongados de inactividad.
30. La empresa administradora RIO y otros operadores comerciales privados con los que se entrevistó la misión se quejaron de la demora de los pagos del PMA, lo que puede haber contribuido a los problemas ocasionales de liquidez a los que se enfrentó la empresa administradora. Las razones de la demora de los pagos eran a menudo de índole administrativa: si bien en virtud del contrato las empresas han de presentar informes



regulares a la oficina regional del PMA, la presentación de dichos informes se realiza por lo general después de lo previsto, es irregular y de calidad desigual.

31. Con respecto al despliegue continuo de la Flota Estratégica, se recomienda lanzar una nueva invitación a licitación con respecto a la flota Bedford. Los criterios para elegir las empresas deberían ser la “solvencia financiera” y la “capacidad técnica”. Por último, habida cuenta de que la demora de los pagos a los operadores por parte del PMA parece ser un problema general derivado de la subcontratación, la misión recomienda que el PMA aborde la cuestión de la tramitación de facturas y de los pagos.

### **Eficacia administrativa y técnica del acuerdo de subcontratación de la gestión**

32. Las responsabilidades administrativas y técnicas están incluidas en el contrato de administración para los operadores de la Flota. Sin embargo, la eficacia de las reparaciones y el mantenimiento en su conjunto de los vehículos deja mucho que desear. Cabe achacar esta situación a una serie de factores: escasez de mano de obra calificada, dependencia de los talleres privados, disponibilidad reducida de equipo de mantenimiento y de repuestos, y problemas de flujo de caja de la empresa administradora. Ambas sociedades gestoras, motivadas por el interés de recortar costos, prestaron servicios insuficientes de apoyo técnico y facilitaron insuficientes recursos sobre el terreno y descuidaron asimismo el mantenimiento regular de los vehículos, en detrimento de la eficacia operacional de la Flota.
33. Entre los problemas determinados vinculados a las operaciones de la Flota Estratégica cabe mencionar los del Recuadro 2 que figura a continuación.



## **Recuadro 2: Deficiencias relacionadas con el rendimiento de la Flota Estratégica del PMA**

### Con respecto a actores externos:

- Las empresas contratadas en el ámbito local carecían de un sistema establecido y sometido a prueba de gestión de la flota, pero la política de contratación de empresas locales permite la creación de capacidades.
- Falta de evaluación e información actualizada sobre la flota operacional destinadas a la oficina regional del PMA, lo que plantea problemas con respecto a la selección de flotas.
- La presentación de informes por las empresas administradoras era irregular y de calidad desigual, sobre todo al comienzo de la operación, lo que condujo a que el PMA se demorase en los pagos, y lo que a su vez ocasionó problemas tales como flujo de caja.
- Familiarización insuficiente de los conductores con los vehículos y los procedimientos de las operaciones.
- Tendencia general de las sociedades gestoras a la falta de personal; escasez de personal calificado en el ámbito del servicio de mantenimiento.
- Mantenimiento insuficiente y, por consiguiente, mal estado de componentes fundamentales de los vehículos tales como frenos y neumáticos.
- Desvío de la utilización de la mano de obra empresarial a otros negocios por parte de las empresas privadas.
- Suministros irregulares de combustible, lo que conduce a la inmovilización de los camiones.
- Falta de sensibilización con respecto a las exigencias logísticas por parte de los socios de ejecución (ONG) con las resultantes repercusiones negativas para el aprovechamiento de la capacidad de la flota.

### Con respecto al PMA:

- Los contratos de administración duran poco tiempo, lo que disuade a las empresas de someter la flota a un mantenimiento puntual, y tiene repercusiones sobre la vida útil de los vehículos.
- A pesar de la capacidad deficiente de notificación de las empresas locales, tal y como se ha señalado anteriormente, los procedimientos de tramitación de las órdenes de pago son prolongados, lo que posiblemente contribuya a los problemas de flujo de caja.
- Dificultad para controlar las operaciones debido a una capacidad insuficiente de personal de apoyo del PMA.
- Falta de control técnico inicial debido al envío tardío sobre el terreno del personal supervisor necesario del PMA.
- Plazos de tiempo excesivamente largos para el suministro de piezas y repuestos.



## Idoneidad del contrato de gestión

34. La misión consideró que se habían logrado grandes avances desde que se pusieron en marcha las operaciones en lo que respecta a la elaboración de una fórmula realista de remuneración aceptable tanto para el PMA como para las empresas gestoras de la flota. Si bien la remuneración inicial se basó fundamentalmente en los precios del mercado y se fijó según ese modelo, la fórmula actual está orientada en torno a los costos y se basa en gran medida en el rendimiento. Distingue entre los costos fijos y variables y honorarios por disponibilidad.
35. Habida cuenta de los riesgos relacionados con las operaciones y las dificultades a la hora de explotar la flota según lo previsto, el mantener un elemento oportuno de remuneración basado en los costos fijos seguirá siendo un incentivo importante para atraer a operadores privados a fin de que se asocien con el PMA.
36. La composición actual de la fórmula de remuneración tiene los siguientes efectos:
  - a) obliga al operador a mantener la flota en buen estado de funcionamiento a fin de recibir el elemento del costo fijo;
  - b) garantiza al operador la recuperación del costo fijo independientemente de la explotación real de la flota, que está determinada en gran medida por factores externos tales como la disponibilidad de alimentos y la seguridad en la zona; y
  - c) al mismo tiempo, constituye un incentivo para una mejora del rendimiento. Habida cuenta de que en el elemento de costo variable se incluye todavía una serie de costos directos fijos (tales como visado, suma total para repuestos y reparaciones), es evidente que un rendimiento superior con respecto a la tonelada-kilómetro beneficiará tanto al PMA como al administrador: el PMA paga menos por tonelada-kilómetro al mismo tiempo que el administrador obtiene ingresos netos superiores por cada unidad.
37. Los contratos revisados, si bien son apropiados para el fin previsto, se pueden mejorar todavía más precisando el alcance de las responsabilidades relacionadas con el mantenimiento, el papel de la sociedad gestora en las cuestiones relacionadas con las acciones y especificando multas por incumplimiento.

## Cálculo comparativo de los costos de las operaciones de la Flota Estratégica

### *Caso 1: costos de la explotación bajo el acuerdo de subcontratación de la gestión de la flota*

38. Basándose en un enfoque de cálculo de todos los costos, los costos de la explotación bajo el acuerdo de subcontratación de la gestión de la flota, en un promedio de dos años (1997/1998), antes de la depreciación, ascendían a 0,28 dólares EE UU por tonelada-kilómetro con respecto a la flota Hino y 0,65 dólares con respecto a la Flota Bedford.
39. El elevado costo medio de las operaciones de los camiones Bedford se debe a que se despliegan en condiciones sumamente difíciles en Tanzania, en donde se utilizan en malas carreteras y para cubrir largas distancias, pese a estar diseñados para desplazarse en distancias cortas.
40. En lo que respecta a la eficacia en función de los costos de la Flota Estratégica en comparación con los acuerdos de arrendamiento o alquiler, cabe señalar que las operaciones de la Flota Hino y Bedford se limitaban a la distribución en distancias cortas. Los costos resultantes por tonelada-kilómetro sólo se pueden comparar con tipos parecidos de operaciones. Por consiguiente, no es oportuno comparar estos costos con los de las



flotas especializadas del PMA (de aproximadamente 0,11 dólares EE UU por tonelada-kilómetro, según lo acordado en el contrato), que utilizan camiones de carga pesada que se desplazan en los tramos de distancias largas de los recorridos.

### **Caso 2: los costos del alquiler de la Flota comercial**

41. Para las operaciones efectuadas en distancias cortas, el PMA ha pagado a camioneros de la región los siguientes promedios en dólares por tonelada-kilómetro: Rwanda: 0,30; Uganda: 0,45; Burundi: 0,30. No obstante, se ha de tener presente que por razones de seguridad las empresas privadas de transporte para distancias cortas se niegan por lo general a desplazarse en el tipo de terreno y en las condiciones en las que se utiliza la Flota Estratégica. Por consiguiente, no se pueden comparar directamente sus costos con los costos reales de la Flota. Si los transportistas privados se tuviesen que dedicar a operaciones parecidas, cabe dar por sentado que las tasas serían mucho más elevadas. A modo de ejemplo cabe mencionar que las empresas comerciales contratadas para la operación en Uganda occidental cobraron al PMA hasta 0,65 dólares EE UU por tonelada-kilómetro.

### **Caso 3: costos de explotación cuando el PMA se hace cargo de la gestión de la Flota**

42. La misión trató de establecer un cálculo realista con respecto a una Flota Hino explotada directamente por el PMA, suponiendo que la flota se hubiese explotado durante un año (de junio de 1997 a mayo de 1998). Se utilizaron los siguientes supuestos: una disponibilidad de un 100%, una tasa de vida útil de un 90%, una proporción de vehículo/personal de 1 a 9, en comparación con la proporción actual de 1 a 3, y el mismo modelo de despliegue y de operaciones que se utiliza con respecto a la Flota Hino.
43. Una flota administrada por el PMA daría lugar a costos unitarios de 0,24 dólares EE UU por tonelada-kilómetro antes de incluir los gastos imprevistos. Por consiguiente, en comparación con los costos unitarios resultantes de la opción en la que se subcontrata la gestión de la flota, los ahorros por tonelada-kilómetro con respecto a los desplazamientos en distancias cortas ascenderían a 0,04 dólares EE UU, lo que equivale a aproximadamente 175.000 dólares EE UU anuales. Sin embargo, teniendo en cuenta los muchos supuestos utilizados en el cálculo de los costos y el problema de la inseguridad de los datos, cabe llegar a la conclusión de que los costos de las operaciones subcontratadas en comparación con los de las operaciones bajo la gestión del PMA son más o menos los mismos.

### **La cuestión de la depreciación**

44. No fue preciso tener en cuenta el elemento de la depreciación a efectos de la anterior comparación de los costos, habida cuenta de que en ambos casos se tendría que aplicar el mismo recargo por depreciación. No obstante, las diferentes formas de abordar la cuestión de la depreciación podrían afectar las opciones en cuanto a la financiación y, por lo tanto, conviene examinarlas.
45. Como alternativa a los pagos con una suma única, la renovación de la flota se podría financiar a partir del recargo por depreciación acumulado durante el período de utilización. En la práctica, esto supone que en vez de considerar la depreciación como una “partida para el cálculo de los costos” en el contexto del análisis comparativo de los costos, el recargo por depreciación se tendrían en cuenta en las tasas y, por lo tanto, en los costos del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM). El recargo por depreciación



se podría acumular así en un “fondo de depreciación consignado”, utilizado para financiar la renovación de la flota.

46. Tal procedimiento presentaría la ventaja de que: a) se podrían efectuar reinversiones más fácilmente con poco tiempo de anticipación, conforme a las necesidades de renovación de vehículos particulares; b) asimismo, no se exigiría a los donantes que la financiación de la reinversión se efectuase mediante una suma única; y c) evitaría tener que hacer llamamientos continuamente.
47. En el caso particular del arreglo de la Flota Estratégica, previsto para la preparación ante situaciones de urgencia y la intervención a largo plazo en un contexto regional, la renovación es importante. Por consiguiente, se propone crear un fondo alimentado regularmente mediante los recargos por depreciación incluidos en las tasas. Se reconoce que el PMA ha establecido reglas financieras y, que por consiguiente, el propio PMA ha de examinar la cuestión y decidir si tal enfoque es compatible con las necesidades habituales con respecto a la práctica.

### **Futuras necesidades con respecto a la Flota Estratégica**

48. Dada la inseguridad persistente en zonas rurales de Burundi, Rwanda y del norte de Uganda, no hay justificación para reducir o desmovilizar la Flota Estratégica. Por el contrario, se propone que el PMA explote la Flota siempre que el Programa preste asistencia a las personas desplazadas en el interior de los países de la región de los Grandes Lagos.
49. Suponiendo que se someta a la flota a las oportunas revisiones y reacondicionamiento, se calcula que la vida útil desde el punto de vista económico de los vehículos es de al menos una media de dos o tres años más, es decir, hasta el año 2001. Este cálculo se basa en la evaluación del estado técnico actual de la Flota y en un rendimiento en carretera aproximado de 180.000 kilómetros por vehículo.
50. La oficina regional de Kampala calculó que los costos iniciales para las piezas de repuesto necesarias para una revisión general de la Flota Hino ascendían a 100.000 dólares EE UU. Con respecto al componente de la Flota Bedford, ya se han suministrado repuestos esenciales y neumáticos. La misión recomienda que se inicie inmediatamente una petición de fondos y un proceso de adquisición de las piezas necesarias para someter a la Flota Hino a una revisión general.
51. Basándose en las necesidades en cuanto a la distribución de los alimentos resumidas en la operación prolongada de socorro y recuperación de carácter regional (OPSR) con respecto al período comprendido entre 1999 y 2001, y asimismo en la necesidad de facilitar un módulo adicional de la flota integrado por 10 unidades para la preparación ante situaciones de urgencia para llevar a cabo las operaciones secundarias de distribución, la Flota Estratégica necesita en total 45 unidades en 1999 y 43 en el año 2000, medidas en unidades Hino de 15 toneladas. Por consiguiente, la misión recomienda que el PMA adquiera 15 unidades adicionales del tipo Hino, con una capacidad de 15 toneladas por unidad.
52. La misión se muestra partidaria de mantener la sede de la Flota en Kampala por los siguientes motivos:
  - a) seguridad relativa;
  - b) facilidad de despliegue en la zona;
  - c) estructuras administrativas, financieras y de comunicaciones relativamente avanzadas;



- d) sólidas relaciones laborales con los socios de ejecución, tales como organismos gubernamentales y UCTU, la sociedad gestora de la Flota.
53. En el caso de que el PMA decidiera reforzar la Flota Estratégica según las recomendaciones formuladas, habrá que mejorar asimismo la base en lo que respecta tanto a las estructuras como al equipo.
54. Habida cuenta de las deficiencias actuales, se propone el programa de mejora resumido en el Recuadro 3 para que se adopten medidas inmediatas.

### **Recuadro 3: Propuesta para mejorar el establecimiento y las operaciones actuales de la Flota Estratégica**

Síntomas: Elevados índices de accidentes, tasas bajas de aprovechamiento y de vida útil; mantenimiento insuficiente; escasez de mano de obra de mantenimiento calificada; falta de intercambio de información destinada a la mejora del rendimiento, respuesta limitada o inoportuna del sector privado a las invitaciones del PMA a la licitación; margen excesivo correspondiente a los costos fijos en la fórmula de remuneración.

#### Respuestas con respecto a los actores externos:

- Creación de un sistema de indicadores actualizados del rendimiento con respecto al (1) seguimiento de los niveles de eficacia operacional y técnica de las empresas gestoras de la Flota y la evaluación de los avances en cuanto al desarrollo de la capacidad de gestión, a fin de mejorar y estabilizar la tasa de aprovechamiento de la capacidad de la flota.
- Refuerzo del sistema de notificación y de información sobre la gestión sobre el terreno (sociedad gestora) para garantizar que se facilite información a tiempo a la oficina regional del PMA sobre los indicadores del rendimiento.
- Perfeccionamiento de las aptitudes con respecto al mantenimiento y la capacidad técnica de las sociedades gestoras mediante capacitación organizada y mediante la utilización de talleres móviles.

#### Respuestas con respecto al PMA:

- Refuerzo de los enlaces y del flujo de información entre la oficina regional del PMA (director regional de la flota) y las empresas administradoras de la Flota.
- Tramitación con mayor rapidez de las órdenes de pago a fin de reducir la carga de pagos anticipados de los operadores privados contratados y evitar repercusiones negativas para las operaciones, tales como pagos atrasados a los conductores.
- Organización de sesiones de información antes de lanzar la invitación a la licitación. De las discusiones de Kigali se aprendió que el éxito de la invitación a la licitación depende en gran medida de la labor de información llevada a cabo por el personal de logística del PMA sobre el terreno.

#### Respuestas con respecto al contrato de administración:

- Examen de la posibilidad de sustituir los pagos de una suma total por labores de mantenimiento por el reembolso directo de los gastos por el trabajo realizado al presentar factura; negociación de un margen realista de beneficios a fin de evitar tener que desplegar esfuerzos excesivos para recortar costos.
- Refuerzo del sistema de multas.
- Establecimiento de una proporción mínima relativa a la dotación de personal.



## Gestión de la Flota

55. Teniendo en cuenta los aspectos positivos y las deficiencias del actual enfoque con respecto a la gestión, la misión llega a la conclusión de que merece la pena repetir la puesta en práctica de la subcontratación de la gestión bajo la condición de un enfoque mixto de gestión según el cual el PMA asesoraría a las empresas locales contratadas en cuestiones técnicas y relativas a la gestión y las sometería a seguimiento.
56. Se requiere asistencia programada, en particular al principio, para comprender y establecer los procedimientos de las operaciones y las estructuras de notificación para la intervención. Es indispensable la asistencia del PMA en aquellas situaciones en las que los problemas del despliegue inicial de la Flota coincidan con el desarrollo del programa para nuevas situaciones de urgencia.
57. Con respecto a la operación en curso, la misión recomienda que:
- el PMA contrate a un Director auxiliar de la Flota (Operaciones) que sirva de apoyo al Director regional de logística, para que se desplace con los despliegues principales de la flota a fin de garantizar que se obtenga información en la que se basarán las futuras recomendaciones;
  - siguiendo el enfoque modular recomendado para el despliegue de la flota (mediante unidades de 10 camiones), que el PMA dote a cada módulo de un Mecánico/Conductor Jefe y un Mecánico/Conductor Auxiliar;
  - que el PMA dote al grupo adicional modular de la flota destinado a las situaciones de urgencia de un equipo del PMA para fines de intervención rápida.
58. Se da por sentado que, en caso de que las hubiera, las necesidades de personal suplementario de apoyo en la sede serán mínimas.

## Condiciones para el despliegue con éxito de la Flota

59. En el Recuadro 4 que figura a continuación se resumen los criterios para que la flota se despliegue con éxito.



**Recuadro 4: Características del entorno del despliegue que facilitan el establecimiento, la administración y las operaciones de la Flota**

Con respecto a la elección de la sede de la flota:

- El gobierno del país anfitrión se compromete a la explotación regional, reconociendo el carácter de despliegue en la zona de las operaciones de la Flota Estratégica.
- El gobierno del país anfitrión y el PMA y las Naciones Unidas mantienen buenas relaciones laborales.
- El país anfitrión cuenta con instituciones sólidas y facilita sistemas eficaces de bancos, aduanas y comunicaciones.

Con respecto a la subcontratación de la gestión:

- Se dispone de recursos humanos profesionales y de recursos financieros en el ámbito de las empresas locales de transporte.
- La capacidad de gestión se perfecciona mediante la formación y la orientación con respecto a los procedimientos durante el despliegue inicial de la flota.
- Los transportistas conocen los procedimientos y las exigencias de la licitación.

60. La evaluación puso de manifiesto asimismo algunas de las condiciones e iniciativas que propician el funcionamiento del establecimiento de una Flota Estratégica. Convendría estudiar más a fondo dichas condiciones e iniciativas, que se resumen en el Recuadro 5 que figura a continuación.

**Recuadro 5: Enfoques prometedores para repetir la puesta en práctica del establecimiento de la Flota Estratégica**

Externos:

- Subcontratación de las funciones de gestión de la Flota: este enfoque basado en la participación contribuye considerablemente al desarrollo. Cumple el mandato del PMA al ayudar a crear capacidades en el ámbito local.
- Establecimiento de un sistema moderno y computerizado de información sobre la gestión a fin de compartir conocimientos para prestar apoyo a las operaciones de la Flota.
- Organización de seminarios patrocinados por la oficina regional del PMA que reúnan a los representantes de actores principales tales como el PMA, las empresas contratadas y los socios de ejecución que intervienen en la distribución de socorro alimentario sobre el terreno, tales como las ONG, etc.
- Dotación de personal de apoyo del PMA para la gestión de la Flota Estratégica en caso de subcontratación en zonas i) en las que las empresas administradoras carezcan de personal profesional y ii) en las que se haga frente a problemas de coordinación.
- Fomento de la creación de capacidades con las empresas administradoras contratadas mediante iniciativas operacionales concretas.



- Introducción del método de “puesta a prueba objetiva” de las calificaciones de la aptitudes profesionales y la reputación (solvencia financiera adecuada, capacidad técnica apropiada, cumplimiento de los requisitos jurídicos) de los operadores interesados.

Internos:

Envío de homólogos profesionales como medio de transferir conocimientos técnicos y crear capacidades locales.

